



PARECER JURÍDICO Nº 100/2026

Processo Administrativo nº 70/2026I

inexigibilidade nº 17/2026

Assunto: Análise jurídica do processo de contratação direta da empresa GOVERNANÇABRASIL S/A Tecnologia e Gestão em Serviços, para licença de uso, atualização mensal, atendimento e suporte técnico de sistema integrado de gestão pública municipal. Análise de enquadramento jurídico, requisitos formais, qualificação do fiscal de contrato e responsabilidades.

I - DOS FATOS

Trata o presente processo de contratação direta da empresa GOVERNANÇABRASIL S/A Tecnologia e Gestão em Serviços, inscrita no CNPJ sob nº 00.165.960/0001-01, com sede na Rua João Pessoa, nº 1183, Bairro Velha, Blumenau/SC, para a prestação de serviços de licença de uso, atualização mensal, atendimento e suporte técnico de 24 (vinte e quatro) módulos de sistema integrado de gestão pública municipal.

O valor total da contratação é de R\$ 357.225,36 (trezentos e cinquenta e sete mil, duzentos e vinte e cinco reais e trinta e seis centavos), correspondentes a 12 (doze) parcelas mensais de R\$ 29.768,78 (vinte e nove mil, setecentos e sessenta e oito reais e setenta e oito centavos).

O processo administrativo foi instruído com os seguintes documentos:

- (a) Solicitação de Demanda, datada de 29/07/2026, subscrita pelo Sr. Mário José Pizoni, Secretário de Administração;
- (b) Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- (c) Termo de Referência;
- (d) Mapa de Pesquisa de Preços;
- (e) Proposta Comercial da empresa GOVERNANÇABRASIL, datada de 28/07/2025;
- f) certidões de regularidade fiscal e trabalhista da contratada;



(g) procuração outorgada pela empresa ao Sr. João Luiz de Macedo Junior; e

(h) minuta de Contrato Administrativo.

O contrato anterior, celebrado sob a égide da Lei nº 8.666/93, venceu em 31 de julho de 2026, sem que houvesse sido iniciado tempestivamente o processo licitatório para a contratação definitiva do serviço.

A presente contratação direta, portanto, tem por objetivo manter a continuidade dos serviços de gestão pública municipal prestados pelo referido sistema, sob pena de paralisação de atividades administrativas essenciais.

O processo foi formalmente enquadrado como inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74 da Lei nº 14.133/2021.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA DO ENQUADRAMENTO

II.1 – Da inexigibilidade (art. 74) e sua inadequação ao caso concreto

O art. 74 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que é inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: I - fornecedor exclusivo; III - serviços técnicos especializados de notória especialização; e IV - singularidade do objeto.

O Estudo Técnico Preliminar justifica a inexigibilidade argumentando que a empresa GOVERNANÇABRASIL detém direitos autorais sobre o software, que os dados da municipalidade já estão no sistema e que a migração para outra plataforma acarretaria custos elevados, estimados entre R\$ 150.000,00 e R\$ 300.000,00.

Contudo, o próprio ETP analisa quatro alternativas de contratação:

- (A) desenvolvimento interno,
- (B) adoção de software livre/open source,
- (C) substituição por novo ERP e



(D) continuidade com a GOVERNANÇABRASIL.

A existência dessas alternativas, analisadas e rejeitadas com base em custo e tempo de implementação e não em inviabilidade técnica-, demonstra que a competição era viável no mercado.

A doutrina e a jurisprudência dos Tribunais de Contas distinguem, com clareza, entre inviabilidade de competição (hipótese do art. 74) e inconveniência econômico-operacional de substituição do fornecedor. A primeira autoriza a inexigibilidade; a segunda, não.

O fato de a Administração já utilizar o sistema e ter dados migrados configura dependência tecnológica (vendedor lock-in), o que pode justificar a contratação emergencial, mas não configura inviabilidade de competição nos termos estritos do art. 74.

Ademais, o argumento de exclusividade baseado em direitos autorais não se sustenta juridicamente. Toda empresa de software detém direitos autorais sobre seu produto, mas isso não torna o fornecedor exclusivo quando existem soluções equivalentes no mercado de ERP público, conforme as próprias alternativas B e C reconhecem.

Portanto, o enquadramento em inexigibilidade (art. 74) não é juridicamente adequado à situação concreta e expõe o Município ao risco de anulação da contratação, com devolução de valores ao erário e responsabilização dos agentes envolvidos.

II.2 - Da base legal correta: dispensa por emergência (art. 75, VIII)

A situação fática descrita no processo - contrato vencido, serviços essenciais em risco de interrupção, necessidade imediata de continuidade - enquadra-se na hipótese de dispensa de licitação por emergência, prevista no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, in verbis:

"Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

R



VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;"

O §6º do mesmo artigo estabelece: "Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei."

A interrupção dos serviços de gestão pública municipal, que abrange folha de pagamento, contabilidade, gestão de saúde, atendimento ao cidadão, licitações e contratos, patrimônio, tesouraria, entre outros, configura, inequivocamente, risco de comprometimento da continuidade dos serviços públicos essenciais.

II.3 - Da vedação de recontratação e sua aplicabilidade ao caso

O art. 75, VIII, veda expressamente a "recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso." O Supremo Tribunal Federal, na ADI 6.890 (julgada em 12/09/2024), confirmou que empresas contratadas sem licitação em casos emergenciais só podem ser recontratadas para a mesma situação dentro do prazo de 1 (um) ano.

Contudo, a vedação refere-se a empresa já contratada "com base no disposto neste inciso" (art. 75, VIII da Lei nº 14.133/2021). O contrato anterior do Município de Porecatu foi celebrado sob a égide da Lei nº 8.666/93, e não com fundamento no art. 75, VIII da Lei nº

2



14.133/2021. Por interpretação sistemática, a vedação de recontração não se aplica diretamente à hipótese, pois a contratação anterior não se fundamentou no dispositivo legal invocado para a nova contratação.

Registre-se, todavia, que esta interpretação pode ser questionada pelos órgãos de controle, razão pela qual deve ser fundamentada de forma robusta no processo administrativo, com indicação da base legal do contrato anterior e demonstração de que não houve dispensa emergencial anterior com a mesma empresa sob a nova lei.

III – DOS REQUISITOS FORMAIS DA CONTRATAÇÃO DIRETA

O art. 72 da Lei nº 14.133/2021 estabelece os documentos que devem instruir o processo de contratação direta. A seguir, verifica-se a conformidade e aponta-se as correções necessárias:

III.1 – Documentos exigidos (art. 72, Lei nº 14.133/2021)

a) Documento de formalização de demanda (art. 72, I): Presente no processo, na forma da Solicitação de Demanda datada de 29/07/2026. Contudo, deve ser retificada quanto ao enquadramento jurídico, alterando-se a referência a inexigibilidade para dispensa por emergência (art. 75, VIII).

b) Estudo Técnico Preliminar – ETP (art. 72, I): Presente, mas necessita retificação quanto à fundamentação jurídica. O ETP deve justificar a emergência, e não a inexigibilidade. Deve descrever: (i) a situação emergencial caracterizada pelo vencimento do contrato anterior sem licitação tempestiva; (ii) o risco concreto de interrupção dos serviços públicos; (iii) as medidas que o Município está adotando para iniciar o processo licitatório regular.

c) Termo de Referência (art. 72, I): Presente, contendo descrição do objeto, requisitos técnicos e obrigações da contratada. Necessita ajuste na cláusula de vigência, que deve ser limitada a 1 (um) ano, sem previsão de prorrogação, em conformidade com o art. 75, VIII.

d) Estimativa de preço (art. 72, II): Presente, na forma do Mapa de Pesquisa de Preços. Contudo, a pesquisa utilizou apenas três fontes: a proposta da

f



própria GOVERNANÇABRASIL e os preços praticados pelos Municípios de Cambará/PR e Palmeira/PR. Recomenda-se complementar a pesquisa com cotações de pelo menos um fornecedor concorrente de ERP público no mercado, para atendimento mais robusto do art. 23 da Lei nº 14.133/2021. O processo registra que não houve exclusão de valores inexequíveis ou excedentes – recomenda-se realizar a análise de exequibilidade prevista no art. 23, §6º.

e) Ratificação da contratação direta (art. 72, IV): O processo deve conter parecer jurídico ratificando o enquadramento na dispensa por emergência (art. 75, VIII), a ser submetido à aprovação da autoridade competente. O presente parecer supre essa exigência, com as ressalvas e recomendações aqui formuladas.

f) Declaração de compatibilidade de recursos orçamentários (art. 72, VII): Presente no processo.

g) Comprovação de regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária da contratada: Presente, mediante certidões juntadas aos autos. Registre-se que a empresa apresenta Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de débitos federais, indicando a existência de débito com exigibilidade suspensa. Embora a certidão atenda formalmente ao requisito do art. 93, I, da Lei nº 14.133/2021, recomenda-se que o processo contenha justificativa avaliando o risco representado por esse débito para a execução contratual.

III.2 – Da descrição do objeto

O art. 18, I, da Lei nº 14.133/2021 exige que a descrição do objeto seja "clara, precisa e suficiente." A tabela de preços apresenta descrições insuficientes em dois aspectos:

a) O item 12 agrupa seis submódulos distintos sob uma única descrição e preço único ("GP-Gestão de Pessoal/GP-ATOS LEGAIS/GP-CCQ (PS) Contra Cheque/GP-ESOCIAL AD/GP-ESOCIAL COMUNICADOR/GP-REG SMT"), no valor de R\$ 3.166,07/mês, sem discriminação de valor individual por submódulo.

P



Esta aglomeração compromete a clareza da descrição e dificulta a fiscalização contratual. Recomenda-se a individualização dos submódulos com preços próprios.

b) Vários itens são identificados apenas por siglas na tabela de preços (ex.: "AF", "AR CBR", "NVM", "DEISS"), sem descrição funcional mínima. Embora o Termo de Referência contenha descrições técnicas mais detalhadas em sua seção 3, a dissociação entre a tabela financeira e a especificação técnica dificulta a aferição de conformidade. Recomenda-se incluir descrição funcional resumida em cada item da tabela.

III.3 - Do prazo de vigência do contrato

Nos termos do art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, o contrato emergencial não pode exceder o prazo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência, sendo vedada a prorrogação. O Termo de Referência e a minuta de contrato devem ser ajustados para refletir esta limitação, com prazo de vigência de 12 (doze) meses, sem cláusula de prorrogação.

III.4 – Da obrigação de iniciar o processo licitatório regular

A doutrina e a jurisprudência dos Tribunais de Contas - em especial o TCU (Acórdão 2.571/2018-Plenário e orientações consolidadas no Portal de Licitações e Contratos) - exigem que a Administração, ao contratar por emergência, inicie imediatamente o processo licitatório regular para a contratação definitiva. A contratação emergencial é medida de transição, não solução permanente.

Recomenda-se que o processo administrativo contenha compromisso formal da autoridade competente para a abertura do processo licitatório (Pregão Eletrônico) no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados da assinatura do contrato emergencial.

IV - DA QUALIFICAÇÃO E DESIGNAÇÃO DO FISCAL DE CONTRATO

IV.1 - Da obrigatoriedade de designação



O art. 117 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que todo contrato deve ter um fiscal designado pela autoridade competente. O art. 50, inciso VII, da mesma lei, inclui entre as atribuições do agente de contratação a indicação do fiscal do contrato. A designação deve recair sobre servidor ou empregado público, devidamente qualificado para o exercício da fiscalização.

IV.2 – Dos requisitos de qualificação

O fiscal de contrato deve atender aos seguintes requisitos:

- a) Ser servidor ou empregado público do Município, em conformidade com o art. 117 da Lei nº 14.133/2021;
- b) Possuir qualificação compatível com a natureza do objeto contratado. Tratando-se de contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação, recomenda-se que o fiscal possua conhecimento técnico na área de TI ou, alternativamente, que seja apoiado por profissional com tal qualificação, designado como fiscal substituto ou auxiliar;
- c) Não ter participado, na mesma contratação, da fase de planejamento ou do processo licitatório, em observância ao princípio da segregação de funções previsto no art. 12 da Lei nº 14.133/2021;
- d) Estar ciente de suas responsabilidades e obrigações legais, especialmente quanto às sanções por erro grosseiro ou dolo no exercício da fiscalização (art. 73 e art. 180 da Lei nº 14.133/2021).

IV.3 - Da notificação formal do fiscal

A designação do fiscal de contrato deve ser formalizada por ato escrito da autoridade competente, contendo, no mínimo:

- a) Identificação completa do servidor designado (nome, matrícula, cargo, lotação);
- b) Indicação do contrato objeto da fiscalização (número, contratada, objeto, valor, vigência);

f



- c) Descrição das responsabilidades e atribuições do fiscal, em conformidade com o art. 117 da Lei nº 14.133/2021 e com o Termo de Referência;
- d) Indicação do fiscal substituto, para os casos de afastamento legal do titular;
- e) Ciência expressa do servidor designado, mediante assinatura no ato de designação ou em termo próprio;
- f) Juntada do ato de designação aos autos do processo administrativo.

IV.4 - Das atribuições do fiscal de contrato

Conforme arts. 117 e 118 da Lei nº 14.133/2021, o fiscal de contrato tem as seguintes atribuições principais:

- a) Acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, verificando o cumprimento das cláusulas contratuais e das exigências técnicas estabelecidas no Termo de Referência;
- b) Registrar em sistema próprio ou em livro próprio a execução do contrato, anotando todas as ocorrências relevantes;
- c) Informar aos superiores, em tempo hábil, as situações que demandem decisão ou providência que ultrapasse sua competência;
- d) Atestar a execução do objeto contratado, verificando a conformidade dos serviços prestados com as especificações técnicas;
- e) Aplicar as sanções administrativas de sua competência ou propor a aplicação das sanções de competência superior;
- f) Lavrar o termo de recebimento definitivo do objeto, após verificação da conformidade;
- g) Comunicar à autoridade competente qualquer indício de irregularidade na execução do contrato.

2



V - DA RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA E DOS AGENTES PÚBLICOS

V.1 - Da responsabilização por contratação direta indevida

O art. 73 da Lei nº 14.133/2021 estabelece:

"Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis."

A responsabilização pessoal do agente público – incluindo o procurador que subscreve parecer jurídico – exige a comprovação de dolo, fraude ou erro grosseiro. O erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto nº 9.492/2018 e da Lei nº 13.655/2018, é aquele que se revela evidente, manifestamente contrário à lei ou à jurisprudência consolidada, e que não admita argumentação razoável em sentido contrário.

V.2 – Da responsabilidade específica do parecerista

A jurisprudência administrativa e judicial reconhece que o procurador ou advogado público que emite parecer técnico-jurídico fundamentado, com base na legislação aplicável e em interpretação razoável, não pode ser responsabilizado pessoalmente, ainda que sua opinião venha a ser reformada por órgão de controle ou pelo Judiciário.

A responsabilização do parecerista ocorre quando: (a) o parecer é manifestamente contrário à lei; (b) ignora jurisprudência consolidada sobre o tema; (c) omite fatos essenciais à análise; (d) é emitido com dolo ou má-fé; ou (e) configura erro grosseiro, nas hipóteses em que não se admite argumentação razoável em sentido contrário.

O presente parecer, ao apontar a inadequação do enquadramento em inexigibilidade (art. 74) e recomendar a correção para dispensa por emergência (art. 75, VIII), fundamenta-se na análise técnica do processo, na legislação aplicável e na jurisprudência do STF (ADI 6.890) e do TCU. Caso a autoridade competente decida diversamente do aqui



recomendado, o parecer servirá como elemento de defesa do parecerista e de registro da orientação técnica fornecida.

V.3 – Da responsabilidade da autoridade decisória

A autoridade competente que decidir pela contratação direta, em discordância com a orientação técnica do parecer jurídico, assume a responsabilidade pela decisão, nos termos do art. 73 da Lei nº 14.133/2021 e da legislação sobre responsabilização de agentes públicos (Lei nº 8.429/1992 e Decreto nº 9.492/2018). A documentação do parecer contrário nos autos é elemento essencial para a individualização da responsabilidade.

VI - DA PESQUISA DE PREÇOS

O Mapa de Pesquisa de Preços utilizou três fontes:

- (1) proposta comercial da GOVERNANÇABRASIL;
- (2) preços praticados pelo Município de Cambará/PR; e
- (3) preços praticados pelo Município de Palmeira/PR.

O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a estimativa de preços será obtida por meio de pesquisa com, no mínimo, 3 (três) fontes independentes, priorizando atas de registro de preços, contratos similares e pesquisas publicadas em mídia especializada.

A utilização de contratos de outros municípios é admitida como fonte de pesquisa, mas a dependência exclusiva de contratos de terceiros, sem cotação direta com fornecedores concorrentes, fragiliza a estimativa de preços. Recomenda-se complementar a pesquisa com cotação de pelo menos um fornecedor concorrente de ERP público no mercado, para demonstrar que os preços contratados estão compatíveis com os praticados pelo mercado.

Adicionalmente, o processo registra expressamente que "não houve exclusão de valores inexecutáveis ou excedentes." Recomenda-se aplicar os critérios de análise de exequibilidade previstos no art. 23, §6º, da Lei nº 14.133/2021, para garantir a robustez da estimativa.

P



VII - DA JUSTIFICATIVA DE NÃO PARCELAMENTO

O Estudo Técnico Preliminar justifica o não parcelamento da contratação alegando incompatibilidade técnica, responsabilidade unificada, exclusividade e deseconomias de escala.

O princípio da competitividade, previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, e a possibilidade de divisão em lotes (art. 45), orientam que a Administração deve parcelar a contratação quando tecnicamente possível e vantajoso. Tratando-se de contratação emergencial de sistema integrado, com dados já migrados e módulos interdependentes, o não parcelamento pode ser justificado pela indivisibilidade técnica do sistema.

Contudo, recomenda-se que o ETP apresente justificativa técnica mais robusta, com laudo de profissional habilitado, demonstrando objetivamente a impossibilidade de contratação separada de grupos de módulos, especialmente considerando que o item 12 agrupa múltiplos submódulos.

VIII – DAS RECOMENDAÇÕES

Diante de todo o exposto, este parecerista recomenda:

- a) Reenquadramento da base legal: Alterar o fundamento legal do processo, de inexigibilidade (art. 74) para dispensa por emergência (art. 75, VIII), com justificativa fundamentada no risco de interrupção dos serviços públicos essenciais decorrente do vencimento do contrato anterior sem licitação tempestiva;
- b) Ajuste da vigência: Limitar o prazo de vigência do contrato a 12 (doze) meses, sem cláusula de prorrogação, em conformidade com o art. 75, VIII da Lei nº 14.133/2021;
- c) Compromisso de licitação: Inserir no processo compromisso formal da autoridade competente para abertura do processo licitatório regular (Pregão Eletrônico) no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados da assinatura do contrato emergencial;

R



- d) Complementação da pesquisa de preços: Realizar cotação com pelo menos um fornecedor concorrente de ERP público, para fortalecer a estimativa de preços nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, e proceder à análise de exequibilidade dos valores coletados;
- e) Detalhamento do objeto: Individualizar o item 12 em submódulos com preços próprios e incluir descrição funcional mínima na tabela de preços;
- f) Designação do fiscal de contrato: Designar formalmente, por ato escrito, servidor qualificado para a fiscalização do contrato, com indicação de fiscal substituto, observado o princípio da segregação de funções, e juntar o ato aos autos;
- g) Justificativa do não parcelamento: Reforçar a justificativa de não parcelamento com laudo técnico de profissional habilitado;
- h) Justificativa da certidão positiva: Inserir no processo avaliação do risco representado pela Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de débitos federais da contratada;
- i) Fundamentação da não aplicabilidade da vedação de recontratação: Inserir no processo justificativa fundamentada de que a vedação de recontratação do art. 75, VIII não se aplica, porquanto o contrato anterior foi celebrado sob a Lei nº 8.666/93 e não com fundamento no referido dispositivo, devendo o Município estar preparado para defender esta tese perante os órgãos de controle.

IX - DA CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, este parecerista conclui que:

O enquadramento jurídico atual do processo, em inexigibilidade de licitação (art. 74 da Lei nº 14.133/2021), não é juridicamente adequado à situação fática descrita, porquanto o próprio Estudo Técnico Preliminar reconhece a existência de alternativas de

P



mercado, o que afasta a inviabilidade de competição exigida pelo referido dispositivo legal.

A base legal correta para a contratação é a dispensa por emergência (art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021), com fundamento no risco de interrupção dos serviços públicos essenciais decorrente do vencimento do contrato anterior sem licitação tempestiva.

O contrato deve ter vigência limitada a 12 (doze) meses, sem prorrogação, e o Município deve iniciar imediatamente o processo licitatório regular (Pregão Eletrônico) para a contratação definitiva.

O processo deve ser retificado quanto à fundamentação jurídica, à pesquisa de preços, à descrição do objeto (item 12), à designação do fiscal de contrato e à justificativa de não parcelamento, conforme recomendações formuladas no item VIII.

A vedação de recontração prevista no art. 75, VIII, provavelmente não se aplica ao caso, porquanto o contrato anterior foi celebrado sob a Lei nº 8.666/93, mas esta interpretação deve ser fundamentada de forma robusta nos autos.

A responsabilidade do parecerista, nos termos do art. 73 da Lei nº 14.133/2021, exige dolo, fraude ou erro grosseiro. O presente parecer, ao apontar a base legal correta e recomendar as correções necessárias, cumpre o dever de orientar tecnicamente a Administração e serve como elemento de proteção para o parecerista e de individualização da responsabilidade dos agentes públicos envolvidos.

A contratação, uma vez retificado o enquadramento jurídico e sanadas as pendências formais apontadas, é juridicamente viável e atende ao interesse público, consistindo em medida necessária para evitar a interrupção de serviços públicos essenciais.

Porecatu/PR, 30 de julho de 2026.


Lielto Valerio Padovan
OAB/PR 57.286